学术专论

巡察御史与雍正朝政治

陈　晨

［摘要］ 巡察御史是雍正朝极具特色的监察官员，其巡视地方、以非制度化的权力介入地方政治，并广泛参与到世宗推行的新政改革中。制度规定的缺乏一方面使巡察御史在行政中具有灵活性，对改良地方积弊深有裨益；另一方面则导致职事、权力与官位三者的分裂，使巡察御史成为制度之赘余，终致停废。本文梳理巡察御史的制度渊源与设立始末，检视其介入地方政治并实现职权延伸的实态，考察其废置的深层制度原因。巡察御史的兴废一方面与雍正朝政治走向相关，另一方面又可对省思清代制度设计与实践有所启示。

［关键词］ 雍正朝　巡察御史　地方政治
［中图分类号］ K249.2　［文献标识码］ A　［文章编号］ 1002-8587（2017）-03-0060-09

雍正朝政治多有除旧布新之处，“因时制宜，于圣祖之法稍有变通”①。遣员巡视地方即是一例，学界对观风整俗使、宣谕化导使等已有论述，惟于巡察御史关注甚少，且多有疏误。②雍正三年（1725）开始陆续派出的巡察御史，其演进始末与运作状况均有待厘清；而考察巡察御史在地方政治中的参与程度及其与制度设计的差异，亦不失为理解雍正朝政治的一个切入点。

一、巡察御史的源起与设立

遣官巡察直省并非雍正朝首创。清初承明旧制，设巡按御史，但存废不定，顺治年间便四度更易。十八年（1661）五月，兵部尚书管左都御史事阿思哈建议“各省巡按差宜停止，俟二三年之后，选重臣巡察”③，巡按制度至此废止。“重臣巡察”作为弥补与改易之策被提出，此为遣官巡察的首议。

康熙五年（1666）七月，四辅臣拟向各省派遣两名大臣，于督抚衙门之侧开府建衙，“以廉

［收稿日期］ 2016-12-23
［作者简介］ 陈晨（1990-），中国人民大学清史研究所博士研究生，北京100872；chensiyu3@ruc.edu.cn

① 《清世宗实录》卷159，卷末赞语。
② 如吴宗国主编《中国古代官僚政治制度研究》，北京大学出版社，2004年，第475页；郭松义等著《中国政治制度通史》第十卷，中国社会科学出版社，2011年，第280页。朱金甫、张书才主编《清代典章制度辞典》（中国人民大学出版社，2011年）将巡察御史与稽查盛京文武衙门御史混淆，且误入康熙间魏象枢巡察畿辅事，见第284页。研究观风整俗使的代表作，参见横山裕男《观风整俗使考》，（日本）《东洋史研究》第22卷第3号，1963年12月；邹建达、熊军《清代观风整俗使设置研究》，《清史研究》2008年3期。关于宣谕化导使的研究，参见史全生《史贻直与雍正年间的宣谕化导》，《历史档案》2010年第1期。
③ 《清圣祖实录》卷2，顺治十八年五月壬子。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

督抚”。吏部尚书阿思哈、侍郎泰璧图积极响应，“议设衙门于各省东西，一切书役蒯隶人员听其招募，颁与敕印等项”，但因侍郎冯溥坚执反对而作罢。冯氏不满的是朝廷对督抚的猜忌，且差官又易权重，“夫权太重则势相轧，势相轧则当之者碎，保无下属仰承左右讥苛为民害者”。①事实上，冯溥与泰璧图的意见分别代表了彼时朝廷对待地方督抚的两种截然不同的心态和举措。康熙十七年六月，工部侍郎田六善再度提及督抚权重，“非遣巡方，此弊终不能解”②。不过这在政治上颇不易践行。二十一年，圣祖以直隶各省绅衿旗员肆意为恶、“有司畏威而不敢问、大吏徇隐而不能纠”③为由，派出刑部尚书魏象枢、吏部侍郎科尔坤巡察直隶。重臣巡察，康熙朝仅此一次，不过此种因事派遣、具有针对性的巡察却为雍正朝的制度变革提供了新的资鉴。

世宗初政后，遣官巡察地方之议再度提起。雍正三年（1725）八月二十四日，世宗在上谕中谈到遣官巡察的构想，略谓：

> 朕思巡按御史久经裁汰，自不可复。今或于满汉御史并部员内拣选贤能官，酌量于湖广、江南、浙闽、山东、河南等省，每省或差二员或一员，或两省差二员兼理，令其专司稽察盗贼并巡查驿站、烟墩，倘有纵容盗贼隐讳不报者，许据实题参，一切地方事务差员不得干预，若生事滋扰，必从重治罪。④

这一构想实出自世宗的深思熟虑。早在元年正月，鉴于“督抚提镇其权亦太盛矣，挟赫赫炎炎之势，令人敢怒而不敢言”⑤，世宗便拟于每省置御史一人，以资制衡，并曾向臣下有所透露，但并未落实。根据当时在场的内阁学士查嗣庭推测，此是“皇上深悉从前巡按每与督抚争权，反滋地方烦扰”之故⑥，而廷臣间的讨论也就此展开。元年二月、十月，翰林院检讨李兰、都察院左副都御史江球先后应诏陈言，奏请复巡方之旧例以察吏安民。李兰的设计基本是对顺治朝巡按旧制的全面恢复，新巡按的职责包括“访守令之贤否，观年岁之丰歉，除积年之蠹恶”⑦，以及纠劾督抚提镇乃至制兵之权。江球主张凡遇有“旱涝灾祲、盗贼及官民势不相安”⑧之地方，则随时差遣，不必拘于官秩，任期亦可因地制宜。其议虽仍保留巡按之名，但较之旧制，已多有更张，也更为灵活。二人的意见并未得到世宗的回应，不过世宗对于督抚的监控却未搁置，查嗣庭提供了一种隐蔽且有效的制衡方案，即允许布政使密折奏事，奏报的事宜包括地方公事、民生利弊以及属员贤否，此举“与督抚虽无相制之形，实有相形之势，官既不烦添设，权亦不患独操矣”⑨。因此，至雍正三年世宗重提旧议时，格局已有所不同，巡按之名被明令禁止，其动机也因之变化，至少就表面观之，制衡、监察督抚甚至分督抚之权，已非朝廷的首要考量因素。

各省巡察御史系先后差遣，且当时的议覆与后来的实际派出者也有差别，官书记述不免疏误，兹略加辨正。⑩ 前述三年八月世宗出于遏制地方盗风、整顿驿站、烟墩、营汛的考量发布上谕，诸王大臣随即在十月议定了一个带有试验性的派遣方案，向湖北、湖南、江宁、安徽、浙

---

① 毛奇龄《易斋冯公年谱》，康熙五年条，《北京图书馆藏珍本年谱丛刊》第 69 册，北京图书馆出版社，1999 年，第 478—480 页。

② 钱仪吉《碑传集》卷 18，韩菼《户部左侍郎田公六善传》，第 2 册，中华书局，1993 年，第 556 页。

③《清圣祖实录》卷 103，康熙二十一年七月己酉。

④《钦定台规》卷 38，《巡察三·游牧》，《故宫珍本丛刊》本，海南出版社，2000 年，第 538 页。

⑤ 中国第一历史档案馆编《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 1 册，江苏古籍出版社，1989 年，雍正元年二月初四日李兰折，第 38 页。

⑥《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 2 册，雍正元年十月十四日查嗣庭折，第 109 页。

⑦《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 1 册，雍正元年二月初四日李兰折，第 37 页。

⑧《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 2 册，雍正元年十月十七日江球折，第 136 页。

⑨《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 2 册，雍正元年十月十四日查嗣庭折，第 110 页。

⑩ 如《八旗通志初集》等将山东和河南混为一路，且皆忽略山西，参见《八旗通志》卷 44《职官志三》；《清通典》卷 26《职官》；《清通志》卷 65《职官略》。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

江、福建、山东、河南八省各差巡察御史一名，俟任满一年后，视盗案多寡，再行请旨是否陆续派出。十一月，奉旨将范围缩小为河南、山东、湖广和江南四省。[①] 至翌年二月，由大学士以及六部、都察院堂官举荐的张元怀、奚德慎、黎致远、王肃章四人先后抵任，是为第一批派出者。四年十月，因直隶旗民杂处，"相习于强悍之风，不知悛改"，故派出直隶巡察御史，分为顺天永平宣化、保定正定河间、顺德广平大名三路，每路两员，监察旗人、庄头、绅衿之"不安本分凌虐良民、不畏管理恣行暴悍"[②] 者，兼及地方盗案，是为第二批派出者。第三批为山西巡察御史，雍正六年六月始行派出，是时泽州"妖言聚众"及临晋民变两案行将审结，世宗反复申明"务必根究，彻底料理"[③]，时任巡抚石麟疲于奔命，被斥为"心有余而力不足"[④]。

事实上，自巡按御史被废后，无论是阿思哈的提议抑或康熙朝魏象枢等巡察直隶的实践，均表明"重臣巡察"是朝廷所认可的一种变通之策。然而巡察御史的委派却并非完全遵循这一理路，反而在某种程度上继承了巡按旧制的政治遗产。巡察御史由小京堂、郎中、给事中、监察御史中简选，构成相对固定，均为京内低阶官员。[⑤] 具体人选的确定由吏部衙门负责，皇权一般仅在引见环节有所体现，惟大学士、九卿及吏部、都察院官员可具奏保举，体现出常规行政化的运作特征。巡察御史相对固定的来源、简选流程以及初设时明确规定的职掌，均与巡按相类，不可与空泛的"重臣巡察"并论。另一方面，如下文所述，巡察御史的职权因事委任，面向特定省份，也与每省各设巡按的旧制不同，对于地方行政的积弊具有明显的针对性，这正是"重臣巡察"所开辟的新方向。这种基于前朝制度遗产的"变"与"不变"，或可展现出雍正朝制度设计的灵活与变通。

二、巡察御史与地方政治：职权、角色与处境

雍正三年底派出河南、山东、江南、湖广巡察御史时，朝廷所赋予的是"清理驿站之责，缉盗诘戎之任"[⑥]；次年派遣直隶巡察御史时，因地制宜增加惩治不法庄头、旗人、绅衿之责，但名义上所有巡察御史均"不得干预地方事务"[⑦]。事实上，在制度运行的过程中，任何职官都具有职任、权力变化的潜在可能。考察巡察御史对地方政治的参与，也必须回到"政治过程"的情境中。

世宗明言"御史有风闻言事之责"[⑧]，这使名义上无权干涉地方事务的巡察御史可借助奏折而避免被完全排除于地方行政之外，并不同程度地介入职权范围之外的地方事务中。这种介入可由变例与常例两方面考察，所谓变例则是世宗推行的新政改革，常例则是地方一般性的惯常行政事务。

---

① 《钦定台规》卷 38，《巡察三·游牧》，第 538 页。

② 《上谕内阁》，雍正四年十月十一日，中国第一历史档案馆编 《雍正朝汉文谕旨汇编》第 6 册，广西师范大学出版社，1999 年，第 346 页。按，上谕发布于十月，十一月议定，翌年正月相关官员到任。

③ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 12 册，雍正六年三月二十二日石麟折，第 1 页。

④ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 12 册，雍正六年五月十六日石麟折，第 490 页。

⑤ 综合考察《国朝御史题名》《国朝满洲蒙古御史题名》《雍正朝汉文朱批奏折汇编》《雍正朝内阁六科史书·吏科》及地方志等史料，清廷共派出 55 名、59 任（人次）巡察御史，计山东 3 人、河南 1 人、湖广 6 人、江南安徽 3 人、直隶 40 人、山西 6 人。关于该群体的籍贯、旗分、出身、本职、仕宦经历及巡察御史的派出名单与更迭情况，见陈晨《雍正朝巡察御史研究》，中国人民大学硕士学位论文，2016 年，第一章第三节、附表一、附表二。

⑥ 《雍正朝内阁六科史书·吏科》第 54 册，广西师范大学出版社，2002 年，雍正七年九月十九日唐继祖题，第 62 页。

⑦ 《雍正朝内阁六科史书·吏科》第 23 册，雍正三年十一月二十一日允禩题，第 479 页。

⑧ 《雍正朝内阁六科史书·吏科》第 34 册，雍正五年闰三月十五日苗寿题，第 439—440 页。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

江南巡察御史戴音保负责的清查江南钱粮亏空事务即是变例中的典型。雍正六年二月，世宗命戴音保清理通、海、邳、徐四州亏欠钱粮。十月戴音保任满，世宗以清理未毕，特命“仍留巡察之任，俟事竣再行请旨更换”①。此后三年中，戴音保“会同钦差督抚诸臣率领委查人员，将上下两江各属历年亏空上紧办理，逐案清查”②，至九年十二月始事竣回京。地方新政最终变为专责的尚有湖广巡察御史归宣光。归宣光在雍正九年奏陈郧阳、襄阳二府多有荒地，宜“渐次设法招垦成熟”③。翌年三月任满后，巡抚王士俊力荐他“以巡察职衔专理荆、襄、郧、归四府州开垦事宜”④。至十二年卸任回京时，归宣光已主持开垦荒地四万余亩，成效卓著。⑤ 试行保甲法是雍正朝基层社会管理的重要改革措施。⑥ 河南巡察御史张元怀对此颇为留心，河南的保甲编立在巡抚田文镜治下已卓然有成，张元怀抵任后，推广编立范围，将道途旅店编入保甲，“令其互相联保”，并令沿河州县摆渡船只连环具保，以宁谧地方。⑦ 与之类似，山东巡察御史张鸣钧在雍正五年与巡抚塞楞额会奏，以桃源集地处三省接壤，难于稽查，请编入保甲，得到世宗首肯。⑧ 巡察御史之参与地方新政并不止于此，但大抵奏报推行情况者多，真正介入执行者少，以山西巡察御史夏之芳为例，他于十三年三月奏请开豁绛州、赵城等州县乐户⑨，同年五月又奏陈山西“丁归地亩一节通省颇不画一”之弊⑩。不过此等奏报仍成为世宗了解新政实施情况的重要渠道。

如戴音保、归宣光等被委以专门职责者究属个例，大多数巡按御史仍只有“缉盗安民”等表面单一但在政治运作中界限模糊的职责，然而职责上的含混不清正为巡察御史接触、关注地方的惯常行政事务提供了便利。限于史料，无法完全还原历任巡察御史的全部治绩，仅能粗疏勾勒出其介入地方政务的大致范围，巡察御史与督抚间的信件往来提供了一个观察角度。目前所见较为完整的信件均出自直隶巡察御史。巡察顺德、广平、大名、三府御史索琳、邵基在奏折中开列了与三任直隶总督杨鲲、刘师恕、唐执玉的通信内容，二人共寄信五封，涉及驿马短缺、知县才干、裁改协马、复设官役等事。⑪ 巡察保定、正定、河间三府御史章格、姚之驷则与三任督臣通信十封，包括耗羡、饷银、协济马匹、清理诡寄、整顿书吏以及刑名案件等事。⑫ 可见巡察御史在清理驿站、绅衿之弊的同时，已经将目光聚集到基本职责之外的地方政务。此外，梳理散见于奏折、题本以及上谕的史料，可知巡察御史接触到的地方政务十分广泛，包括吏治、民生、治安、收成、雨水粮价等，甚至还对地方官制军政进行了不同程度的探讨，并提出改易之策。⑬

职任的延伸事实上是权力的扩展。巡察御史的权力来源固然为皇帝，但也不免受到作为同僚的督抚的左右，他们之所以能够不同程度地突破设立之初的藩篱、对地方事务有所介入，正是与

---

① 《雍正朝内阁六科史书·吏科》第44册，雍正六年十月初九日戴音保题，第559—560页。
② 《雍正朝内阁六科史书·吏科》第67册，雍正十年正月三十日戴音保题，第67页。
③ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第33册，无年月，归宣光折，第889—890页。
④ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第21册，雍正十年三月初八日王士俊折，第981页。
⑤ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第24册，雍正十一年七月二十一日归宣光折，第830—831页。
⑥ 常建华 《雍正朝保甲制度的推行——以奏折为中心的考察》，《故宫学刊》2013年第2期。
⑦ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第6册，雍正四年三月初十日张元怀折，第910—911页。
⑧ 《上谕内阁》雍正五年十月十六日，《雍正朝汉文谕旨汇编》第7册，第162—163页。
⑨ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第27册，雍正十三年三月初七日夏之芳折，第830—831页。
⑩ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第28册，雍正十三年五月二十一日夏之芳折，第449页。
⑪ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第17册，雍正七年十二月初二日索琳等折，第405—406页。
⑫ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第17册，雍正八年二月初四日章格等折，第852—858页。
⑬ 如湖广巡察御史黎致远奏请将荆州下辖的长阳、巴东二县改为题缺，巡察保正河三府御史查拉建议裁撤河间府课税大使一官，巡察保正河三府御史戴永椿验看营伍后奏请从严处分以肃军政等。分见《雍正朝内阁六科史书·吏科》第34册，雍正五年三月十四日黎致远题，第127—129页 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第22册，雍正十年四月十九日查拉等折，第164页; 同前书第33册，无年月，戴永椿折，第806页。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

皇帝、地方官共同作用的结果。

就皇帝一方而言，世宗会基于时势划定或再划定巡察御史的权力，既有上谕的公开指示，也有朱批奏折的秘密赋予。江南巡察御史戴音保的带管江南盐政和清查钱粮亏空之权，直隶巡察御史掌握的查参八路庄屯御史及耕种井田旗人之权等，皆经由前者获得。后者如雍正五年八月，世宗朱批河南巡察御史张元怀奏折，指示他可查参地方劣员。① 是时距巡察御史之始设未远，而世宗已偏离定制，无疑表明巡察御史事实上是作为便宜协理地方事务而设立的，其职任与权力在皇权掌控之下具有合法的延展空间。督抚是巡察御史在地方最重要的同僚，后者介入地方政治，必有待于前者的支持与配合。湖广巡察御史归宣光由湖北巡抚王士俊推荐而获准主持垦荒，河南巡察御史的检阅民壮、监督树木之权也属此类。②

不过，由皇帝和督抚明确授权而扩展的权力是有限的。巡察御史的权力界域事实上是相当模糊的，因其模糊，故有相对的灵活性。巡察御史可在介入地方事务的过程中反复试探其权力界限，并形成一种不成文的权力再划分，而"界限"之所在，往往与皇帝、督抚的态度以及巡察御史本身的政绩有密切关系。易言之，这种"再划分"是在皇帝、督抚与巡察御史三者的协作下实现的微妙的权力平衡。

事实上，世宗对巡察御史逾越"不得干预地方事务"规定的行为往往默许。以收受民词为例，世宗于五年五月斥责直隶保定、正定、河间三府御史杨保擅自收受民词③，次年即作出让步，允许巡察御史接受"奇冤异案、至苦莫申之事"④。对于巡察御史奏报各类地方情形、提出相关建议，世宗也予以回应。湖广巡察御史唐继祖于七年十二月奏报自常德至衡州等处的吏治、民生、陋习、盗案、塘汛、矿产等情况，世宗逐条批复，对湖南喜讼好斗等陋习批示"此湖恶习之严惩者"；对请开湖南铜铅各矿一议，批复为"若不详审民情，开采非轻举之事"。⑤ 督抚在处理一些地方事务时并不将巡察御史排斥在外，同样默许后者在可控的范围内延展权力。前述直隶巡察御史与三任直隶总督的信函往来，其中涉及耗羡、命案、平饭银等事，均已逾越其职任范围，然而督臣皆欣然听之，覆函中更言"嗣后仍望诸事留神，时时教我，尤感雅意"⑥。

巡察御史在地方政治秩序中的位序正可体现出其在地方政务运作中的实际角色。根据雍正八年所定官员相见仪，巡察御史与学政地位相仿。⑦ 巡察御史对待州县官时常常居高临下，有的还以"长官"自居。巡察保定、正定、河间三府御史杨安"每于巡察地方接见属员时，必谆谆告诫"⑧；山西巡察御史励宗万"将知县孔兴宗大肆呵斥，该县跪而受之"⑨，甚至还出现了"体统尊大，知府跪迎道左"⑩ 的场景。州县官遇重要事务会同时向上级官员和巡察御史呈报，这成为巡察御史了解地方情况的重要渠道，此类实例在奏折中俯拾皆是。巡察御史还可命州县官处理部分地方事务，如巡察顺天、永平、宣化三府御史鄂昌在宣化府被灾后，即令知府"星速遴委贤

---

① 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 10 册，雍正五年八月二十二日张元怀折，第 461—462 页。

② 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 21 册，雍正十年三月初八日王士俊折，第 981 页 《雍正朝内阁六科史书·吏科》第 33 册，雍正五年二月十五日田文镜题，第 343—344 页。

③ 《雍正朝内阁六科史书·吏科》第 35 册，雍正五年五月二十六日朱轼题，第 520—521 页。

④ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 14 册，雍正六年十一月二十二日宋筠折，第 21—22 页。

⑤ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 17 册，雍正七年十二月初一日唐继祖折，第 369—371 页。

⑥ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 17 册，雍正八年二月初四日章格等折，第 857 页。

⑦ 光绪《大清会典事例》卷 409、410，《续修四库全书》史部政书类第 804 册，上海古籍出版社，2002 年，第 472—473、481 页。

⑧ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 18 册，雍正八年四月二十日杨安折，第 495—497 页。

⑨ 《雍正朝内阁六科史书·吏科》第 63 册，雍正八年十二月十九日石麟题，第 512—534 页。

⑩ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 19 册，雍正八年八月二十日励宗万折，第 62 页。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

员，会同宣邑履亩亲勘被灾分数”①。

必须指出的是，巡察御史职权的扩展、皇帝与督抚的默许与放任，前提皆是巡察御史的介入不会破坏原有的、相对稳定的地方权力格局与行政体系。与阿思哈等人设想的“重臣巡方”不同，巡察御史设立的初衷并非监视督抚以削其权，其对地方政务的介入，大抵为琐碎之事；在不分散自身权力的前提下，督抚将部分权力与巡察御史共享，可收协理之效，皇帝也乐观其成。因此，巡察御史在行政中延展出的权力仅有少部分得到皇帝或督抚的明确肯定，其余只是介于皇帝、督抚间模糊的中间地带，其界限何在，端在巡察御史自行试探而已。

此种事权的“模糊性”一方面为巡察御史介入地方政治提供了可能，另一方面则导致事权不一，行“事”的背后并无制度化的、合法的“权”的保障。当皇帝、督抚、御史配合默契时，此种体制便可发挥其独有的灵活性与针对性；而一旦微妙的平衡有所动摇，此种体制便难免受到皇权行事的专断性与任意性的限制与打击。面对不同的巡察御史所奏的同类事件，世宗甚至会有截然相反的态度。即以河南巡察御史张元怀与山东巡察御史蒋洽秀为例，同样题参知县，前者为世宗嘉许，但后者被斥为“显欲自作威福、侵督抚之权”；同属稽查保甲，前者卓有成效，后者却得“越职生事”之名。② 皇帝模棱两可的态度，令巡察御史很难判定自身的行为是侵督抚之权还是其职任的正当延展，末任山西巡察御史黄祐曾向即位不久的高宗表达了进退失据的复杂心态:

> 地方事务文武官原有专责，臣叨奉恩命，畀以巡察之任，遇有地方废弛之事，若自作主张竟行整饬，则纷扰地方大吏之权，必至意见龃龉，于事务无有裨益。倘含糊缄默，置之不问，则负恩旷职，心之所不安，即为事之所不敢。③

此种事权相歧的体制，短期行之固然可收协理地方政务、辅翼督抚之效，但巡察御史权力界限的模糊性以及地方权力格局的稳定性使其无法在地方社会真正立足，亦无必要长期延续。

三、巡察御史的停废及其绪余

雍正十二年，世宗宣布将巡察御史“限年停止”、“应稽查时特遣”④。此前，在五年十二月、七年正月、十年正月，世宗先后撤回河南、山东、江南巡察御史，至是乃决定全面停止。不过上谕中“限年”本身意指宽泛，而“停派”与“撤回”间也存在执行的时间差，因此其余各省巡察御史撤回与停废的情况不甚相同。

直隶三路巡察御史中，顺天、永平、宣化三府御史吴龙应、吉良系十一年底已选定之员，于十二年正月派出，翌年正月差满撤回，不复派；保定、正定、河间三府御史明德、阎紘玺亦系十二年初派出，惟二人何时卸任不详，或当与吴龙应等类似。顺德、广平、大名一路御史较为特殊，白起图、毕谊于十二年七月派出，至十三年六月任满撤回，由于无法确认十二年的上谕具体发布于何时，故此路派出是否在上谕之前，殊不易判明。湖广巡察御史的撤回亦面临同样问题，末任归宣光于十二年七月二十六日卸任，归氏专司垦荒事，已就任三年余，其卸任非出自寻常的差满轮替，当与世宗逐渐裁撤巡察御史的整体规划有关。山西巡察御史保留至最晚，十二年十二月王犹革职，此后又经夏之芳、黄祐两任，至乾隆元年四月方以“各省巡察俱已停止”⑤ 为由停废。

---

① 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 15 册，雍正七年七月二十三日鄂昌等折，第 844 页。
② 《上谕内阁》雍正七年正月二十九日，《雍正朝汉文谕旨汇编》第 7 册，第 340 页。
③ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 30 册，雍正十三年十二月初二日黄祐折，第 129 页。
④ 《钦定台规》卷 38，《巡察三》，第 539 页。
⑤ 《钦定台规》卷 38，《巡察三》，第 539 页。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

世宗对各省巡察御史渐次停废，而非一体裁撤，自有关系政局的考量。上谕中给出的裁撤理由是巡察御史“并无裨益”，未免大而无当。若仔细检视雍正朝政治史的演进，巡察御史的停废与政治环境的改易、人事布局的调整均有微妙的关联。

世宗即位后即开始对地方督抚和藩臬二司进行人事调换，冀此形成一个“可以为皇权所用的利益集团”①，遣官巡察之旧议重提与巡察御史之陆续派出，时间上恰与此相合。至雍正中后期，随着督抚要员的调换逐步完成，世宗的亲信之臣身膺疆寄之任，地方权力格局基本完成重组，新政改革得到落实，地方政治渐有起色，针对特定地方弊政而派出的巡察御史已无存在的必要。最典型的是山东与直隶。雍正六年五月，世宗以“山东吏治民风宜加整饬”，特授田文镜河南山东总督，“此因人设立之旷典也”②。翌年正月，山东巡察御史停派，上谕给出的理由便是“山东地方已在总督田文镜节制之内，属员优劣、地方事务自能访察，亦可不必更设”③。李卫于雍正十年八月自浙江总督改任直隶总督，至十二年十二月，都察院为续派直隶巡察御史请旨，奉旨“李卫为直隶总督，不必派巡察官员”④，俟翌年现任者差满后，直隶三路巡察御史便再未复派。河南的情况较为特殊，张元怀自四年正月至五年十二月连续两任巡察御史，与田文镜配合甚为默契，世宗以田文镜“弭盗有功，停派巡察御史”⑤，但将张氏调任河南按察使，仍协助田文镜处理地方事务。

江南、湖广巡察御史的停派则与雍正朝新政改革的进程密切相关。清查亏空与垦荒是雍正朝新政的重要内容，这也成为江南、湖广巡察御史的主要任务。随着改革的渐次完成，巡察御史的使命也接近了尾声。江南巡察御史戴音保“将上下两江各属历年亏空上紧办理，逐案清查”，九年十二月清查事竣卸任⑥；湖广巡察御史归宣光也在郧阳、襄阳等四府开垦取得成效后离任，两地皆未复派，就此停废。

如前所述，在地方权力结构中，巡察御史与督抚维持一种微妙的平衡，两者间有限的权力分享导致朝廷特派的巡察御史事实上处于弱势地位。一方面，朝廷需要防止巡察御史越权，过度介入地方政务，如巡察御史为人强势，与督抚不和，不免扰累地方政治生态⑦；另一方面，皇帝也担心其依附、迎合处于绝对优势的督抚，山东巡察御史张鸣钧与山东巡抚塞楞额颇有交往，便被世宗怀疑“可得巡抚之欢心而为之称誉”⑧，二者的援引勾结，显然是世宗的顾虑所在。此种难以保证稳定性的体制，长期维持不仅不会对地方行政有所裨益，反成为成熟权力分配格局的累赘，世宗之停废巡察御史，理固宜然。

巡察御史虽废，但朝廷关于遣官巡察的制度反思却未就此结束，其绪余所在，则是乾隆、道光两朝出现的复遣之议。乾隆五年（1740）正月，高宗否定了众臣以河南盗多、楚省辽阔为由复设巡察御史的提议，认为“此时若专遣御史巡察，恐地方又添供应之烦”⑨。事实上，高宗已有替代之策，一方面将具折权进一步下放，拓宽信息获取渠道，以实现更为广泛、隐秘的监督；另一方面则将巡视地方之责赋予道员，以河南为例，“应于每年冬月，各出巡一次，轻装减从，

---

① 刘凤云《雍正朝清理地方钱粮亏空研究——兼论官僚政治中的利益关系》，《历史研究》2013年第2期。

② 《国朝耆献类徵初编》卷162，《田文镜》，《清代传记丛刊》第153册，台北：明文书局，1986年，第637—638页。

③ 《上谕内阁》雍正七年正月二十九日，《雍正朝汉文谕旨汇编》第7册，第340页。

④ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第27册，雍正十三年正月十五日李卫折，第534页。

⑤ 萧奭《永宪录》，中华书局，1959年，第388页。

⑥ 《雍正朝内阁六科史书·吏科》第67册，雍正十年正月三十日戴音保题，第67页。

⑦ 如山西巡察御史励宗万与巡抚石麟互相攻讦，个人恩怨同地方政治交错演进，山西大小官员多牵涉其中。

⑧ 《上谕内阁》雍正六年七月二十五日，《雍正朝汉文谕旨汇编》第7册，第282—283页。

⑨ 《清高宗实录》卷109，乾隆五年正月甲子。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

遍历所辖州县”①，举凡保甲编立、民壮训练、兵丁额数、驿站马夫等，皆在稽查之列。不过，高宗在否定复设之议时，却对因事随时派遣的形式留有余地:

按年轮派，遂均视为泛常，毫无裨益，反于地方滋扰，殊非设立巡察之本意。若不必限年更替，俟应查之时特派专员往查，尚于事务有益。②

道光十二年（1832），御史冯赞勋奏请复设巡察御史和观风整俗使，并赋予二者更大的职权，“遍行各府，专司巡察，其地方呈词督抚已审结而翻控者，准其亲提审讯”。大学士、军机大臣、吏部和都察院会议之后，议覆驳回，并尽陈巡察御史之弊:

惟各省督抚悉由灼知慎简，受恩既重，惕历亦久。若尽委其任于巡察，是未示信任于重臣而专寄耳目于新进。设奉使非人，私谒苞苴皆所不免。是畀以纠劾官吏之权，适足开馈遗逢迎之渐，所请应毋庸议。③

两次未见采纳的提议或可反映出清代政制的内在矛盾与症结。自阿思哈、田六善直至冯赞勋，无论他们初衷与目的为何，遣官巡视始终是改良地方政治的备选思路，雍正朝巡察御史的置而复废也未影响清人对此策略的信心。遣官巡视地方，即是通过外来的权力刺激具有巨大行政惯性、流于凝滞与自我封闭的地方管理体系，以应对地方治理的变局。但是，无论如何理解清代中央与地方的关系，以督抚为核心的地方权力格局一经确立，调整、渗透乃至全盘改易均非易事，且对于利益关系互相牵连、缠绕的朝廷与督抚，这亦非必要之策。“供应之烦”云云，只是高宗拒绝复设巡察御史的表面理由，事实上，品秩低微、缺乏合法权力范围的巡察御史作为“外来者”，从长期来看其实际效用相当有限; 而赋予道员巡察之责，则是将“巡察”化入地方行政体系，由地方自行解决其问题，但朝廷又时时把握随时遣官巡察之权，此种折中之道在某种程度上亦是雍正朝巡察御史兴废所留下的资鉴。不过，必须意识到，对于督抚权力的制约与监察，有清一代都未能得到有效的解决，这仅从乾隆朝频发的督抚贪墨案件便可见一斑。

四、结语

巡察御史的设立是清代政治制度演进的特例，也是试图以非制度化手段解决制度内积弊的典型。朝廷并未明确规定巡察御史职权范围，在不扰动既有权力格局的基础上，巡察御史可以试探性地延伸职任范围、介入地方政治，皇帝、督抚也会有限度地默许、放任，以收协理、辅翼之效。此种来自地方体制之外、极具灵活性的权力运作方式，对于相对程式化运作乃至略显僵化的地方行政体系未尝不是一种刺激与补充，对于世宗有效推行新政改革也有裨益。

巡察御史先后存在不过十年，始终未著为定制。表面来看，新政改革的渐次落实、督抚人事格局调整的完成，使巡察御史再无存在的必要。究其实质，则是权力界限模糊的外来者，难以与成熟且壁垒森严的地方体制长期共存。巡察御史的短期集中存在，尚可为地方政治注入生机，但此种模式难以保持长期的稳定性，反会成为地方权力格局之累。遣官巡视地方，以收监控乃至削权之效，本是帝制时期惯常使用的政治策略。从长时段来看，此种特派的巡察官大抵内化为常设的地方行政官，外在的监督权也最终内化为合法的地方行政之权。易言之，只有化“变”为“常”、在地方内部实现新的权力平衡，方能维持此一体制的长期运转，但此时“监察官”早已变为“行政官”，朝廷又需要派出新的官员监临，未免陷入层累的制度循环。雍正以降，巡察御史废而不设，或正是有鉴于此，从某种程度上来说，这也是清代制度设计与实践超越前代之处。

---

① 《清高宗实录》卷109，乾隆五年正月甲子。

② 《大清会典事例》卷1028，《都察院·各道》，《续修四库全书》史部政书类第812册，第322页。

③ 《清宣宗实录》卷214，道光十二年六月戊戌。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

References

Chang Jianhua. "Yongzheng chao baojia zhidu de tuixing—yi zouzhe wei zhongxin de kaocha" (The Implementation of the Neighbourhood Administrative (Baojia) System in the Yongzheng Period: An Examination Concentrating on Memorials), *Gugong xuekan* (Journal of Gugong Studies) 2 (2013).

Liu Fengyun. "Yongzheng chao qingli difang qianliang kuikong yanjiu—jianlun guanliao zhengzhi zhong de liyi guanxi" (The Investigation of Local Covernment Deficits in the Yongzheng Emperor' s Reign — with a Discussion of Interest Relationships in Bureaucratic Politics), *Lishiyanjiu* (Historical Research) 2 (2013).

Zhongguo diyi lishi dang' an guan ed.: *Yongzheng chao hanwen yuzhi huibian*, Guilin: guangxi shifan daxue chubanshe, 1998.

Zhongguo diyi lishi dang' an guan ed.: *Yongzheng chao hanwen zhupi zouzhe huibian*, Nanjing: jiangsu guji chubanshe, 1991.

Zhongguo diyi lishi dang' an guan ed.: *Yongzheng chao neige liuke shishu*, Guilin: guangxi shifan daxue chubanshe, 2001.

Inspecting Censor and the Politics of the Yongzheng Reign

CHEN Chen (The Institute of Qing History, Renmin University of China; chensiyu3@ruc.edu.cn)

The Inspecting Censor was a specific supervisory official in Yongzheng Reign. When Inspecting Censors patrolled provinces, they got involved in local politics through non-institutionalized power and participated in the implementation of new policy as well as the extensive reforms that Emperor Yongzheng promulgated. On the one hand, the lack of regulation of the system made the administration of the Inspecting Censor flexible which was of great benefit to improving the age-old malpractice of local government. On the other hand, deficiencies in the system led to the contradictions among duty, power and position, so that the Inspecting Censor became a redundant element of administration and it was eventually abolished. This article will examine the institutional origin and establishment of the Inspecting Censors, their involvement in local politics and the actual extension of their power, and will explore the deep-rooted institutional reasons for its abandonment. On the one hand, the rise and the abolishment of the Inspecting Censor was related to the political trends of the Yongzheng Reign. On the other hand, the fate of the Inspecting Censor sheds light on the design and the practice of the administrative system of the Qing dynasty.

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net